

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

v. 3 n. 4

99

Restos a pagar na Administração Pública Federal: uma análise do instrumento no Conselho Administrativo de Defesa Econômica no período de 2015 a 2019

ROSIRLEI RENATA ANDRADE

LUIZ RICARDO CAVALCANTE

Restos a pagar na Administração Pública Federal: uma análise do instrumento no Conselho Administrativo de Defesa Econômica no período de 2015 a 2019

ROSIRLEI RENATA ANDRADE¹

LUIZ RICARDO CAVALCANTE²

¹ Tecnologista em Orçamento e Finanças do Ministério da Saúde. Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília, Brasil. Contato: leilinha.udi@gmail.com

² Consultor Legislativo do Senado Federal. Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Contato: luz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel Mendes

Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado Profissional em Economia

José Luiz Rossi Junior

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

Supervisão e Revisão

Matheus Gonçalves

Emmanuel Brasil

Rafael Viana

Apoio Técnico

Igor Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Referencial Teórico	7
3. A política pública de defesa da do concorrência e a conjuntura orçamentária do Cade	14
4. Metodologia	17
5. Resultados e Discussão	18
6. Considerações Finais	26
7. Referências	28

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar a execução e o comportamento dos restos a pagar (RP) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) no período de 2015 a 2019. Busca-se, em particular, identificar como o instrumento tem sido empregado na instituição e verificar se tem sido usado para postergar o orçamento (configurando uma espécie de “orçamento paralelo”). Os resultados indicam que i) o Cade tem realizado o processamento e pagamento dos RP predominantemente no ano seguinte à sua inscrição; ii) o volume de despesas de RP não conflita com as despesas do ano corrente; iii) as despesas de RP são divulgadas juntamente com as despesas do ano; e iv) a gestão do órgão é realizada com controles internos periódicos para executar as despesas dentro do menor prazo possível e para reduzir o estoque de RP em seus balanços. Desse modo, os resultados obtidos contradizem, no caso do Cade, a tese de uso dos RP como um “orçamento paralelo”.

Palavras-chave: Orçamento Público; Restos a Pagar; Orçamento Paralelo; Cade.

Abstract: The objective of this work is to analyze the execution and behavior of the unpaid commitments (RP) of the Administrative Council for Economic Defense (Cade) in the period from 2015 to 2019. It seeks, in particular, to identify how the instrument has been used in the institution and to verify if it has been used to postpone the budget (configuring a kind of “parallel budget”). The results indicate that i) Cade has carried out the processing and payment of RP predominantly in the year following their registration; ii) the volume of RP expenses does not conflict with current year expenses; iii) RP expenses are disclosed together with expenses for the year; and iv) the body's management is carried out with periodic internal controls to execute expenses within the shortest possible time and to reduce the stock of RP in its balance sheets. Thus, the results obtained contradict, in the case of CADE, the thesis of using the RP as a “parallel budget”.

Keywords: Public Budget; Unpaid Commitments; Parallel Budget; Cade.

1. INTRODUÇÃO

Os restos a pagar (RP) têm sido objeto de análise e acompanhamento dos órgãos de controle há anos no Brasil. Trata-se de um mecanismo orçamentário-financeiro utilizado pela Administração Pública para manter créditos orçamentários em exercícios posteriores àqueles em que foram autorizados. É um instrumento com previsão legal, mas que gera muito debate, principalmente nos órgãos de controle da execução orçamentária e financeira.

A Administração Pública está sujeita à fiscalização do controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, do controle interno exercido pelas Controladorias-Gerais, além de controles internos exercidos pelos próprios órgãos no âmbito de suas atividades, tanto na esfera federal quanto nas esferas estadual, municipal ou distrital. Neste sentido, tem-se observado ao longo dos anos mudanças nas regras de inscrição dos RP, em função de recomendações exaradas pelos próprios órgãos de controle, a exemplo do Acórdão 2823/2015 – TCU – Plenário, no qual se recomendou à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que, conjuntamente, verificassem a possibilidade de iniciar processo de revisão das normas que tratam da inscrição e manutenção de despesas em RP não processados.

O tema tem sido também foco de alguns trabalhos acadêmicos que têm mostrado que esse instrumento serve para potencializar a execução de despesas fora do orçamento anual. Nesse conjunto, destacam-se:

- Aquino e Azevedo (2017), que apontam os RP como uma espécie de “orçamento paralelo” que possibilita execução de despesas realizadas fora do orçamento regular anual, com baixa transparência e reduzida possibilidade de controle.

- Cavalcanti (2018), que mostrou que os RP no Brasil assumem a complexa tarefa de flexibilizar a anualidade orçamentária e têm-se destacado por produzir inúmeras disfuncionalidades, a exemplo do comprometimento da gestão fiscal, da falta de transparência e da criação de um “orçamento paralelo” que concorre com o orçamento em vigor. O autor destaca que os RP têm sido duramente criticados pois criam uma espécie de “orçamento paralelo” nos exercícios posteriores, não integram a base de cálculo do resultado fiscal primário no exercício do empenho e dificultam o equilíbrio entre receitas e despesas.

- Barros e Cavalcante (2021), que apontam que as incertezas do contingenciamento e as descentralizações que tendem a ocorrer no final dos exercícios financeiros (pejorativamente chamadas de “dezeembradas”), podem afetar negativamente a execução dos gastos públicos e provocar uma grande quantidade de despesas empenhadas

no final do exercício financeiro. Isso leva a aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico e à inscrição de altos volumes de recursos em RP.

Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) também tem publicado anualmente relatórios de acompanhamento dos restos a pagar, publicizando um panorama geral do estoque de RP na Administração Pública Federal destacando o volume por órgão, por função de governo, bem como por classificação de despesa, entre outros classificadores.

Foi com a finalidade de contribuir com essa discussão que o presente trabalho foi desenvolvido. Objetivou-se, além de traçar um panorama geral dos RP na Administração Pública Federal, analisar a execução e o comportamento dos restos a pagar (RP) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) no período de 2015 a 2019 na ação de Promoção e Defesa da Concorrência (Ação Orçamentária 2807). Busca-se, em particular, identificar como o instrumento tem sido utilizado na instituição, e se, de fato, tem sido usado como um “orçamento paralelo”. O artigo traz uma contribuição à produção bibliográfica sobre os restos a pagar, na medida em que se busca analisar, especificamente, um órgão da Administração Pública, além dos já estudados academicamente.

O trabalho está dividido em seis seções contando com esta introdução. A seção 2 apresenta a fundamentação teórica sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento no Brasil, no qual os RP se encontram incluídos e discute a contribuição acadêmica sobre o tema e a percepção do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre o uso desse instrumento. Na seção 3, é discutida a Política Pública de Defesa da Concorrência no Brasil e a atuação do Cade. Na seção 4 são descritos os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa, e na seção 5 se analisam os resultados obtidos. Por fim, na seção 6 são encontradas as conclusões da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Sistema de Planejamento e Orçamento

Um dos aspectos fundamentais para entender restos a pagar é compreender como se estrutura o planejamento e orçamento público, mostrado nesta pesquisa a partir de uma breve revisão dos instrumentos de planejamento governamental utilizados na Administração Pública, conforme descrito por Além e Giambiagi (2016), Giacomoni (2018; 2021), Sanches (2006), Nascimento (2020) e Barros e Cavalcante (2021).

Além e Giambiagi (2016) indicam que o atual sistema de planejamento e orçamento adotado pela União, pelos estados e pelos municípios foi construído ao longo do tempo com base nas diretrizes e orientações da Constituição da República de 1988 (CF/88) e, também a partir de leis, decretos e portarias ministeriais, complementadas por orientações de cada nível de governo e dos tribunais de contas quanto a procedimentos específicos para elaboração e execução orçamentária.

Nascimento (2020) reafirma que o orçamento público tem como principal função propiciar o controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, na medida em que, além de estimar a receita e fixar limites para a despesa, cabe ao legislador a tarefa de avaliar e priorizar as demandas da sociedade, observando-se a finitude dos recursos disponíveis.

Segundo Sanches (2006), a CF/88 introduziu uma série de mudanças significativas no campo da orçamentação pública, entre elas: a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, dado o caráter imperativo da norma que instituiu o Plano Plurianual (PPA); o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a Administração Pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos devido ao conteúdo dado à Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO); e o desdobramento da Lei Orçamentária Anual (LOA) em três orçamentos distintos (fiscal, de investimentos de estatais e de seguridade social).

Em seu artigo 165 a CF/88 mantém a anualidade do orçamento determinada pela Lei 4.320/1964 e, conforme aponta Giacomoni (2018), as leis orçamentárias são elaboradas e aprovadas para um determinado período de tempo, geralmente um ano, e nelas estão estimados os montantes de receita a arrecadar e fixados os tetos de despesas a realizar. Do mesmo modo, Nascimento (2020) expõe que a Lei 4.320/1964 firmou que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil e que pertencem a ele as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

A execução da despesa orçamentária aprovada na LOA ocorre em três estágios:

- Empenho no qual a importância empenhada é deduzida do crédito orçamentário e cria para o Estado obrigação de pagamento;
- Liquidação da despesa, que consiste na verificação, pela Administração, de que todos os aspectos acordados foram cumpridos e atesta que a despesa está apta para pagamento; e

- Pagamento, que só pode ser efetivado após a liquidação da despesa e consiste na efetivação do repasse financeiro ao fornecedor do bem ou serviço, com quitação da obrigação assumida anteriormente pelo Estado.

2.2 Restos a pagar – uma síntese do instrumento orçamentário e financeiro

O orçamento público obedece aos princípios constitucionais, entre os quais o princípio da anualidade e aos estágios da despesa pública, mas há possibilidade de execução de despesas que extrapolam o exercício corrente da LOA, os chamados Restos a Pagar (RP). Deste modo, o conceito de RP está relacionado aos estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. Assim, são considerados Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro do ano de sua autorização na LOA, a qual estabelece os orçamentos da União, em que são estimadas as receitas e fixadas as despesas.

O processo de RP se inicia com o empenho da despesa, que uma vez emitido, fica o Estado obrigado ao desembolso financeiro ao fornecedor do material ou prestador dos serviços, atendidos os requisitos legais para o respectivo pagamento. Quando o pagamento não é realizado no próprio exercício da emissão do empenho, o valor é então inscrito em RP para possível pagamento posterior.

Existem dois tipos de Restos a Pagar, os processados e os não processados. Os Restos a Pagar processados (RPP) são despesas que foram empenhadas e liquidadas, mas ainda não foram pagas. Neste caso, os serviços foram prestados, as mercadorias foram entregues ou os investimentos foram realizados, mas o pagamento ao fornecedor ainda não foi efetuado. Os Restos a Pagar não processados (RPNP) referem-se às despesas do orçamento do ano corrente que foram empenhadas, mas ainda não foram liquidadas e não pagas.

A inscrição das despesas em RP é efetuada no encerramento de cada exercício de emissão da respectiva nota de empenho e sua execução está condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes, com base na legislação vigente.

As despesas são empenhadas e pagas tomando-se por base a limitação estabelecida no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira que reflete o andamento da arrecadação de receita anual, o que concentra altas liberações orçamentárias no final do exercício e, com isso, para aproveitar o crédito autorizado na LOA, em vista de possível redução do orçamento do ano seguinte, órgãos e entidades da Administração Pública emitem

grande volume de empenhos nos últimos meses do ano, sem tempo hábil para a efetiva realização das despesas até 31 de dezembro, restando então a consequente inscrição de saldos de empenhos em RP para liquidação e pagamento posteriores. Segundo Carvalho (2012), o mecanismo de RP reduz a rigidez do princípio da anualidade orçamentária, por permitir a liquidação e o pagamento de despesas nos anos seguintes à sua autorização.

2.3 Restos a pagar – aspectos da literatura acadêmica sobre o tema

Quando se analisa a literatura acerca do tema Restos a Pagar, percebe-se que alguns autores identificam que esse instrumento tem sido utilizado para manutenção de crédito orçamentário no saldo na conta de restos a pagar em diferentes exercícios financeiros, transformando-se em um “orçamento paralelo” a ser administrado ano a ano.

Embora não exista uma definição específica para “orçamento paralelo”, este pode ser entendido como um volume excessivo de despesas inscritas em RP anualmente que compromete a execução orçamentária e financeira do próximo ano; e é uma prática que desrespeita o princípio da anualidade e do equilíbrio orçamentário, uma vez que a emissão do empenho é realizada em um ano fiscal, mas com efeitos financeiros nos exercícios seguintes.

Cavalcanti (2018) destaca que esse “orçamento paralelo” convive com o orçamento anual aprovado pelo Legislativo e, reduz a transparência da atuação do Estado, cujas autorizações de despesas não integram o orçamento em vigor. Sobre a questão, Alves (2015) ainda salienta que a rolagem orçamentária por RP, gera altos saldos orçamentários paralelos ao orçamento corrente, num contexto de restrição financeira, e com isso, cria-se um ambiente de imprevisibilidade da execução orçamentária.

Nesse contexto de “orçamento paralelo”, o TCU, por meio do Acórdão 1039/2006 – Plenário, alerta para a expressividade do volume de recursos inscritos a título de RP configura como um orçamento paralelo, atribuindo ao gestor um poder discricionário ainda maior, já que passa a caber a este a decisão sobre quais despesas serão objeto de efetivação: se concernentes ao exercício passado ou ao exercício corrente. Em um estudo específico sobre os RP do Ministério da Justiça (MJ), Domingues (2010) reafirma essa percepção e destaca que os dados analisados sugerem a ausência de controles internos administrativos, pois os RP estariam em desalinho com as hipóteses previstas no art. 35 do Decreto 93.872/1986, revelando a necessidade de atuação mais efetiva dos controles externo e interno no acompanhamento do saldo da conta de RP a liquidar (DOMINGUES, 2010).

Aquino e Azevedo (2017) ainda apontam que as liquidações dos RPNP não são acrescentadas no resultado orçamentário como despesa liquidada, o que constitui um cenário desfavorável ao regime fiscal, e, além disso, apontam os RP como um “orçamento paralelo” que possibilita execução de despesas realizadas fora do orçamento regular anual, com baixa transparência e redução da possibilidade de controle sobre eles. Os autores também identificam uma fraca regulação quanto se trata de RP, incluindo-se aí as esferas federal, estadual e municipal.

Cavalcanti (2018) corrobora com os achados anteriores ao apresentar a percepção dos profissionais sobre os motivos que levam à inscrição em RP anualmente. Tal percepção foi coletada por meio de entrevistas realizadas com gestores públicos federais responsáveis pela execução orçamentária e financeira.

Segundo Giacomoni (2021) é prática comum na gestão pública brasileira a concentração de liberações financeiras no final do exercício, o que leva à emissão de um grande número de empenhos para aproveitar os créditos.

Barros e Cavalcante (2021) salientam que as incertezas do contingenciamento, seguidas das descentralizações que, aparentemente, tendem a ocorrer no final dos exercícios financeiros, geralmente nos meses de novembro e dezembro (pejorativamente chamada de “dezembrada”), como forma do Poder Executivo cumprir a execução do volume de recursos inicialmente previsto, podem afetar negativamente a execução dos gastos públicos, penalizando a materialização de bens e serviços de interesse da sociedade. Segundo os autores, aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico e a inscrição de altos volumes de recursos em RP podem ser citados como impactos negativos provocados pela grande quantidade de despesas empenhadas no final do exercício financeiro.

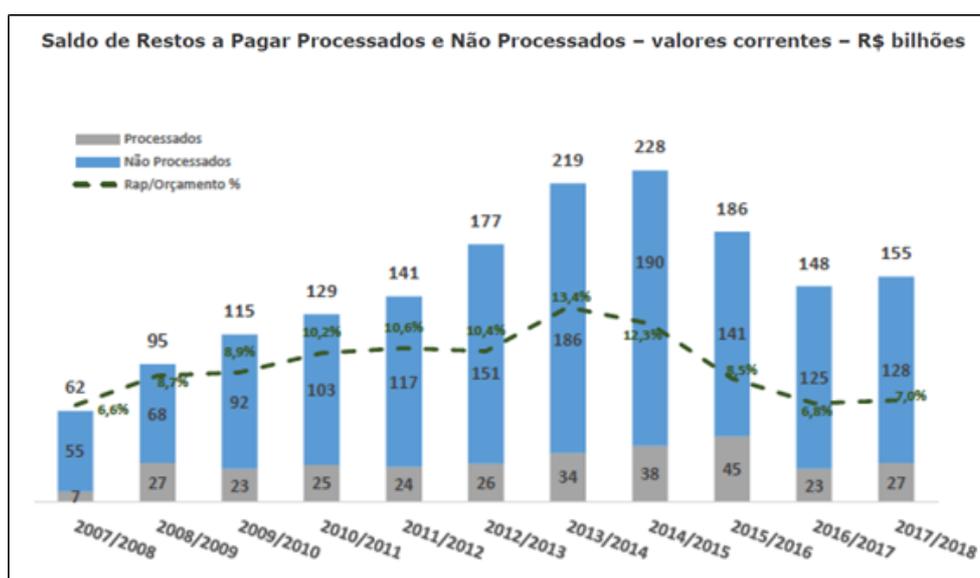
Estudos também indicam que os RP levam um tempo médio de quatro a cinco anos para a execução do orçamento das despesas discricionárias autorizadas em um exercício, como abordado por Carvalho (2012). Segundo a autora, uma hipótese que parece ser plausível para explicar a demora na execução dos recursos é que a dotação vem sendo fixada acima da capacidade de execução. A autora aponta ainda que, muito embora no Brasil se adote o princípio da anualidade orçamentária, o estudo mostrou que um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano da autorização, e que, por meio da inscrição em RP, as dotações tramitam por mais de um exercício, dando ao orçamento brasileiro características plurianuais.

2.4 Restos a pagar – atuação do Tribunal de Contas da União e da Secretaria do Tesouro Nacional

Por meio do Acórdão 2823/2015 – TCU – Plenário, o TCU determinou à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que apresentassem, plano de ação conjunto com medidas para conter, nos próximos exercícios, o aumento do estoque de restos a pagar processados e não processados, em especial dos RP relativos às despesas obrigatórias, em atendimento ao princípio da anualidade orçamentária, ao princípio da gestão fiscal responsável, e aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em 2018, após a recomendação do TCU, a STN publicou documento com análise da conta de RP entre os anos de 2008 e 2018, cujos dados revelaram que o saldo de RP processados não cresce muito ao longo dos anos em comparação com o saldo de RP não processados, o qual tem crescido substancialmente a cada ano (BRASIL, 2018). Segundo a STN, a inscrição em RP cresceu muito após 2008, tornando-se quase um orçamento paralelo. No final de 2017, o saldo de RP não processados e não liquidados somava R\$ 128 bilhões e mais da metade do investimento público da União no ano se dá por meio de pagamento de RP (BRASIL, 2018). Destacou-se ainda que no final de 2017, o saldo de RP não processado foi de R\$ 128 bilhões, ante R\$ 55 bilhões no final de 2007. Esse saldo já chegou a ser de R\$ 190 bilhões, no final de 2014, em decorrência, entre outras, do acúmulo de subsídios devidos pelo Tesouro Nacional a bancos públicos, conforme mostra o Gráfico 1 (BRASIL, 2018).

Gráfico 1 – Saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados



Fonte: STN, 2018.

Contudo, após determinação do TCU, por meio do Acórdão 2823/2015, e, com a publicação do Decreto 9.428/2018, que dispôs sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados no âmbito da União, houve alteração da sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento de RP.

Conforme disposto pela STN, as alterações promovidas pelo Decreto 9.428/2018 foram sintetizadas em três pontos principais:

- Apenas os RP relacionados aos gastos com saúde e emendas individuais impositivas não serão bloqueados na conta de RP não processados se não forem liquidados depois de um ano e meio de sua inscrição.
- Foi criada uma regra de cancelamento de RPNP bloqueados e posteriormente, desbloqueados pelos ministérios setoriais. O desbloqueio até pode ocorrer, mas deve ter liquidação em até um ano e meio após o seu bloqueio, sob pena de ser automaticamente cancelado.
- A inscrição de RP pode ser limitada pelo Ministro da Fazenda, que passa a ter o poder de limitar a inscrição de RP de todos os ministérios, mas tal mecanismo ainda não é obrigatório. O objetivo dessa decisão é controlar não apenas o saldo de RP, mas também ter um instrumento em caso de risco de descumprimento do Art. 42 da LRF, que estabelece que o saldo de RP no término de um mandato deve ser compatível com o caixa que o governo deixa para o seu pagamento (BRASIL, 2018).

Na prática, o que se buscou com essas medidas foi impedir que os créditos orçamentários fossem estendidos para diferentes exercícios financeiros e não executados no período estabelecido pelos normativos até então vigentes.

Mais recentemente, foi editado o Decreto 10.535/2020 estabelecendo novas regras para bloqueio e desbloqueio de RP não processados, bem como condições para execução após o desbloqueio. Pretendeu-se, em linhas gerais, limitar o prazo para execução dos RP não processados no máximo em três anos, estabelecer possibilidade de cancelamento automático caso não se inicie execução em determinado período, para diminuir o estoque de RP e conter o aumento de inscrição nos próximos anos.

A flexibilidade ao princípio da anualidade pode permitir à Administração Pública melhores meios para execução de seu planejamento, uma vez que ter um planejamento e orçamento excessivamente rígidos não permitem adaptações às contingências e imprevisibilidades ao longo do processo de execução das despesas. Em contrapartida, também não se pode permitir um planejamento e um orçamento excessivamente flexíveis

que não forneçam diretrizes mínimas para a atuação das organizações. Diante dessa dualidade entre rigidez e flexibilidade das ações, merece destaque a observância de um meio termo, não sendo a organização tão engessada, mas também tendo flexibilidade razoável para alcançar melhores resultados à sociedade, a exemplo das normas que vem sendo expedidas sobre as inscrições e reinscrições de RP.

3. A POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E A CONJUNTURA ORÇAMENTÁRIA DO CADE

3.1 O papel do Cade na defesa da concorrência

De acordo com a Lei 12.529/2011, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) é formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda, hoje Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) do Ministério da Economia. O desenho institucional do Sistema atribui ao Cade a competência de analisar e julgar atos de concentração econômica e reprimir, quando for o caso, ações anticompetitivas, de forma a zelar pela livre concorrência. À Seprac compete executar a advocacia da concorrência, promovendo os princípios antitruste em órgãos de governo, além do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

O Cade responde, juntamente com a Seprac, pela prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, conforme disposto na Lei 12.529/2011. A referida norma encontra-se orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico (BRASIL, 2011).

A atuação do Cade está envolvida em três esferas de atuação: preventiva, que visa prevenir a formação de concentração de mercado que prejudiquem a livre concorrência; repressiva, voltadas a ações de investigação e julgamento de condutas infratoras à ordem econômica, como situação dominante de mercado relevante, e educativa, por meio da prática ativa de difusão da cultura de concorrência no país na implementação da política da defesa da concorrência (BRASIL, 2011).

Como resultado de valor para a sociedade, pode-se perceber que a atuação do Cade busca assegurar a qualidade e a eficácia do controle de concentrações e fortalecer o combate a condutas anticompetitivas, mesmo com o menor orçamento entre as agências

autárquicas federais do país, conforme se evidencia na subseção seguinte. A autarquia tem acompanhado as mudanças e as transformações que estão acontecendo no mundo e tem alinhado a política concorrencial do país às boas práticas internacionais em matéria antitruste, sendo um membro associado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde 2019, embora já atuasse ativamente no Comitê de Concorrência da OCDE desde 1997.

3.2 Conjuntura orçamentária

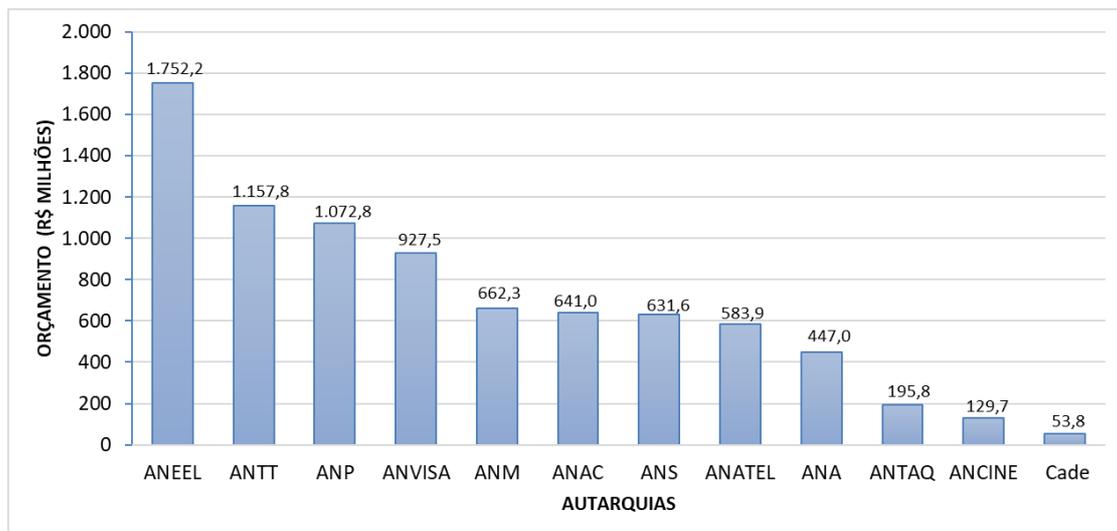
Como resultado da atuação preventiva e repressiva, o Cade tem lidado com um volume expressivo de negócios em termos monetários. No ano de 2021, por exemplo, em termos de controle de estruturas, foram submetidos para análise 627 negócios, somando R\$ 1,7 trilhão em valor total de operações; além de terem sido concluídas nove investigações de operações não notificadas, que resultaram na soma de R\$ 6,7 milhões em contribuições aplicadas. Já no âmbito do controle de condutas, considerando processos administrativos instaurados, acordos de leniência celebrados e Termo de Compromisso de Cessação - TCC homologados, a soma foi de R\$ 1,3 bilhão de reais (BRASIL, 2021).

O Conselho é um dos órgãos da Administração Pública que mais contribuem com o recolhimento do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) (BRASIL, 2021). O FDD é um Fundo vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional do Consumidor (Unidade Orçamentária 30905), que tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. O produto da arrecadação das multas aplicadas pelo Cade é destinado ao FDD. Entre 2015 e 2019, período de estudo desta pesquisa, mais de 90% dos recursos destinados ao FDD foram originados do Cade.

De acordo com informações dispostas no site do Cade, desde a vigência da Lei 12.529/2011, o órgão já destinou mais de R\$ 3,6 bilhões ao FDD. Trata-se de um órgão com poder relevante de levantamento de contribuições pecuniárias para a União, embora disponha de um orçamento pouco expressivo, de R\$ 53,8 milhões, conforme verificado no ano de 2021. Este valor representa apenas 0,3% do orçamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), ao qual é vinculado, cujo orçamento era de R\$ 18,3 bilhões naquele ano.

Ainda que a pesquisa de RP realizada neste trabalho tenha ficado delimitada ao Cade, destaca-se, para efeitos ilustrativos, que o orçamento do Cade é, em termos absolutos, o menor entre as demais agências autárquicas federais do país (gráfico 2).

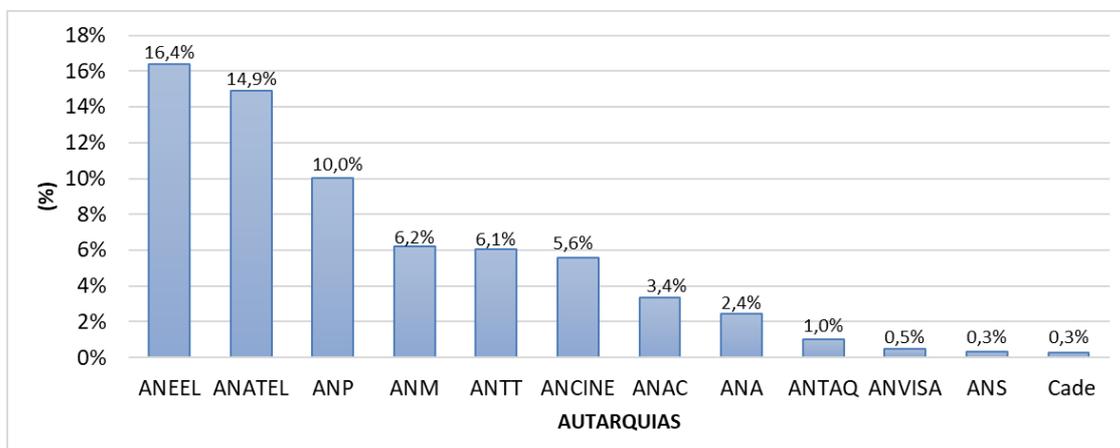
Gráfico 2 – Orçamento das autarquias federais em 2021



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - Base 6/6/2022.

Igualmente, quando se observa a participação percentual do orçamento das autarquias nos respectivos orçamentos dos ministérios aos quais estão vinculadas, o Cade também aparece com a menor participação.

Gráfico 3 – Participação percentual do orçamento das autarquias no orçamento dos respectivos ministérios em 2021



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - Base 6/6/2022.

Em que pese a expressividade orçamentária do Cade, a sua atuação técnica no combate às práticas anticompetitivas de mercado e no controle das operações de atos de concentração trouxe reconhecimento internacional ao órgão, tornando-o uma das principais agências antitruste do mundo, conforme descrito pela OCDE.

Ainda que o orçamento anual do Cade contemple outras ações orçamentárias, a ação de Promoção e Defesa da Concorrência (2807) é aquela que se relaciona com as atividades finalísticas do órgão e abarca todas as atividades da Autarquia para entrega de resultados à sociedade no cumprimento da sua missão de zelar pela manutenção de um ambiente concorrencial saudável, por isso foi escolhida como objeto de análise desse estudo.

4. METODOLOGIA

A metodologia empregada neste trabalho envolveu:

- A análise de documentos, de disposições legais e de dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI); e
- Entrevistas semiestruturadas com gestores da área de orçamento e finanças do Cade.

O objetivo foi verificar o comportamento dos Restos a Pagar e sua execução na ação de Promoção e Defesa da Concorrência (Ação Orçamentária 2807) e, com isso, identificar como o instrumento tem sido utilizado na instituição, e se, de fato, tem sido usado como um orçamento paralelo.

Para as entrevistas foi elaborado um roteiro dividido em duas partes:

- Questões subjetivas para identificação do cargo, tempo de experiência com o tema, identificação das práticas de controle interno para acompanhamento dos RP, identificação dos motivos que levam à inscrição de RP no órgão, se há grande volume de despesas nos últimos meses do ano, se a autarquia tem se utilizado dos restos a pagar como orçamento paralelo, entre outras perguntas.
- Questões voltadas para identificar os principais motivos que levam à inscrição das despesas em RP no Cade. Essa parte foi baseada em alguns motivos levantados na literatura, especialmente em alguns motivos apresentados por Cavalcanti (2018).

Foram entrevistados atores chaves do processo, desde a tomada de decisão no tocante aos RP do órgão até sua execução.

O estudo possui também um aspecto quantitativo, pois foi realizada uma análise descritiva dos dados de RP no Cade.

Preliminarmente, foram extraídos diferentes relatórios do SIAFI, de modo a identificar a execução orçamentária e financeira total do órgão no período de 2015 a 2019, bem como o percentual de inscrição em RP, para então i) analisar especificamente a ação orçamentária de Promoção e Defesa da Concorrência (2807); e ii) averiguar a distinção entre os RP processados e RP não processados e o efetivo pagamento ao longo dos anos. Destaca-se que os valores apresentados se encontram expressos em valores correntes.

Alguns fatores como volume de orçamento anual, bem como outras causas levam a uma maior ou menor inscrição em restos a pagar. Em linhas gerais, as causas são multifatoriais, a começar pelas prioridades de cada pasta, se a execução é mais concentrada em investimentos, ou em despesas correntes, se executadas pela própria administração ou por meio de transferências para outros entes. Estes fatores, entre outros, implicam diretamente no volume de inscrição, no prazo de execução, bem como nos possíveis cancelamentos ao longo dos anos. Diante disso, entendeu-se não ser viável realizar na presente pesquisa comparações entre os órgãos, pois não se obteria uma análise com os mesmos parâmetros, e que fosse possível distinguir o melhor ou pior desempenho da execução dos restos a pagar.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Tabela 1 traz os dados relacionados ao orçamento global da Autarquia com a dotação atualizada em cada ano, suas despesas empenhadas, liquidadas e pagas, além do percentual de saldo das despesas não pagas no exercício e passível de inscrição em restos a pagar.

Tabela 1 - Execução Orçamentária e Financeira e percentual de RP
Inclui todas ações orçamentárias do Cade (R\$ milhões)

Ano	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	% Empenhado	% RAP inscrito
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (b/a)	(f) = (b-d)/(b)
2015	36,25	32,71	28,52	28,52	90%	13%

Ano	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	% Empenhado	% RAP inscrito
2016	33,84	32,99	28,06	27,98	97%	15%
2017	36,39	34,93	27,58	27,57	96%	21%
2018	68,75	57,33	36,98	35,92	83%	37%
2019	56,18	55,22	36,42	35,51	98%	36%

Fonte: Elaboração própria, dados SIAFI - Base 5/5/2021.

A partir de tais informações, verificou-se um percentual crescente de inscrição em RP no período de 2015 a 2019, superior ao próprio crescimento da dotação orçamentária anual. Enquanto a dotação orçamentária em 2015 era de R\$ 36,25 milhões, a inscrição em RP foi 13%, mas saltou para 36% em 2019, quando a dotação daquele ano foi de R\$ 56,18 milhões.

Quando se analisaram os dados orçamentários gerais buscando identificar especificamente a ação finalística de Promoção e Defesa da Concorrência (2807), observou-se que esta ação concentra em média 68% do orçamento anual do período analisado. As demais ações, aquelas relacionadas às despesas de natureza administrativa, como pagamento de pessoal e encargos sociais, pagamento de benefícios, entre outras, representam uma média de 32% do orçamento restante do período de 2015 a 2019.

Em referência à inscrição em restos a pagar da ação finalística (2807), objeto da pesquisa, identificou-se um aumento do percentual de inscrição em restos a pagar nos anos de 2018 e 2019, possivelmente em virtude do aumento da dotação autorizada, que também apresentou um incremento médio de 72% em relação ao orçamento de 2015.

**Tabela 2 - Execução Orçamentária e Financeira e percentual de RP
Ação 2807 - Promoção e Defesa da Concorrência (R\$ milhões)**

Ano	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	% Empenhado	% RAP inscrito
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (b/a)	(f) = (b-d)/(b)
2015	24,80	22,30	18,30	18,30	90%	18%
2016	22,23	22,23	17,30	17,23	100%	23%
2017	24,18	23,62	16,26	16,26	98%	31%

2018	43,21	42,89	22,55	22,33	99%	48%
2019	41,94	41,92	23,12	23,03	100%	45%

Fonte: Elaboração própria, dados SIAFI -Base 5/5/2021.

De acordo com informação divulgada pela STN, a conta de restos a pagar RP processados da União não cresce muito ao longo dos anos em comparação com o saldo de RP não processados, o qual tem crescido substancialmente a cada ano (BRASIL, 2018). No caso do Cade, verificou-se que 99% da inscrição em RP referem-se às despesas empenhadas e não liquidadas, os chamados restos a pagar não processados, e este comportamento tem se mantido ao longo do período analisado, indo ao encontro da conclusão apresentada pela STN sobre o estudo dos restos a pagar da União, bem como aos achados da literatura apresentada neste trabalho.

Identificou-se ainda que, diferentemente do comportamento dos demais órgãos da Administração Pública Federal, conforme apontado na análise apresentada pela STN, o pagamento dos restos a pagar do Cade, em sua grande maioria, está sendo realizado no ano subsequente à sua inscrição, como pode ser observado nos percentuais apresentados a seguir.

Tabela 3 - Volume de RP pago no ano seguinte à inscrição

ANO INSCRIÇÃO RAP	VOLUME RAP PAGO NO ANO SEGUINTE À INSCRIÇÃO
2015	88%
2016	86%
2017	91%
2018	57%
2019	81%

Fonte: Elaboração própria, dados SIAFI - Base 5/5/2021.

A partir da Tabela 3, também pode-se observar que a liquidação e o pagamento dos empenhos inscritos em restos a pagar no período de 2015 a 2019 foram realizados, em sua grande maioria, no ano seguinte à sua inscrição, chegando a apresentar um percentual de 91% de pagamento em 2018 referente aos RP inscritos em 2017. Já os RP de 2018, foram pagos 57% em 2019, mas verificou-se que 84% do restante foi pago no ano subsequente, em

2020, o que mostra os pagamentos sendo realizados nos prazos estabelecidos na legislação vigente.

O fato de os restos a pagar estarem sendo processados no ano subsequente à sua inscrição não coaduna com o disposto na literatura estudada, que indica que os restos a pagar levam um tempo médio de quatro a cinco anos para a execução, como abordado por Carvalho (2012). Segundo a autora, embora no Brasil se adote o princípio da anualidade orçamentária, um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano da autorização, e que, por meio da inscrição em Restos a Pagar, as dotações tramitam por mais de um exercício, dando ao orçamento brasileiro características plurianuais.

Diferentemente dos resultados apurados no Cade, a Tabela 4, divulgada no I Encontro com as Setoriais de Contabilidade do Governo Federal de 2021, revela que o orçamento de restos a pagar processados da União tramita por vários exercícios, o que vai ao encontro da literatura.

Tabela 4 – Montante do estoque de RPP (União - out/2021)

ANO RP	Valor	Percentual
2002	3.605.000,00	
2004	160.608,44	
2005	1.525.463,96	
2006	5.591.074,43	
2007	38.677.520,14	
2008	80.248.853,13	
2009	170.260.576,58	49,7%
2010	197.177.302,00	
2011	574.557.294,50	
2012	627.706.974,13	
2013	1.020.567.946,73	
2014	1.178.597.773,42	
2015	561.933.425,15	
2016	1.034.851.687,14	11,5%
2017	1.127.903.890,24	12,6%
2018	623.839.232,62	6,9%
2019	117.214.373,56	1,3%
2020	1.614.365.947,19	18,0%
Total	8.978.784.943,36	100,0%

Fonte: STN - 1- ENCONT 2021 – Encontro Setoriais Contabilidade, acesso 15/05/2022 (Modificada).

Pode-se verificar que restam saldos de RPP de 2002 pendentes de verificação para pagamento ou cancelamento, o que evidencia uma deficiência nos controles e na gestão dos RP da Administração Pública Federal.

Ainda, para identificar o comportamento dos restos a pagar no Cade e, tendo em vista que o maior volume é pago no ano subsequente à sua inscrição, optou-se por analisar o percentual de cancelamento no primeiro ano do RP.

Tabela 5 - Percentual cancelamento RP no primeiro ano de execução

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	Média
% Cancelamento RP no primeiro ano de execução	6%	2%	11%	25%	4%	10%

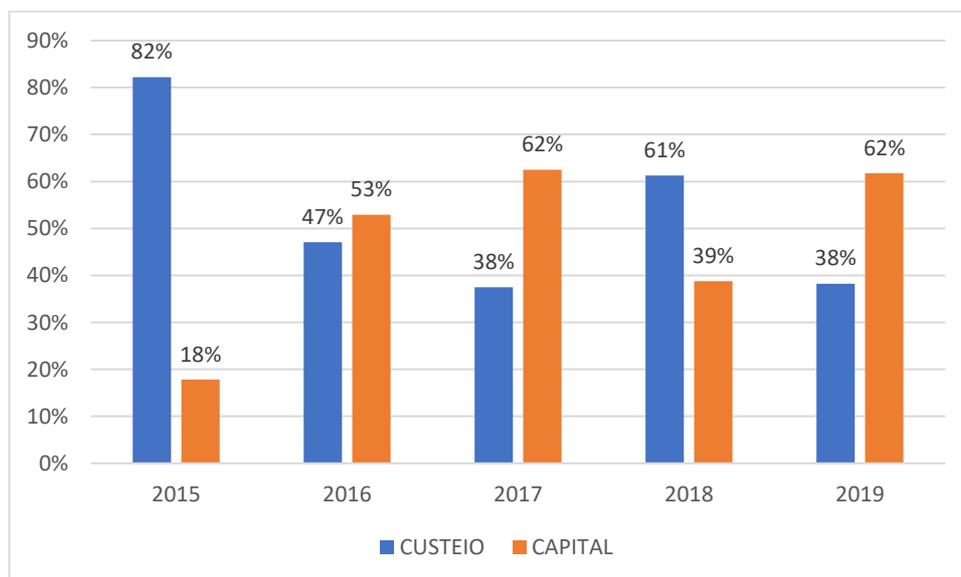
Fonte: Elaboração própria, dados SIAFI - Base 5/5/2021.

Pode-se observar que do total das despesas inscritas em 2015, apenas 6% foram canceladas no ano seguinte, das despesas inscritas em 2016, 2% foram canceladas no ano posterior, este percentual aumentou em 2017 e 2018, mas voltou a se reduzir no ano seguinte, com média de 10% de cancelamento no período.

Conforme se aponta adiante na análise das entrevistas com gestores de orçamento e finanças realizadas durante a pesquisa, a equipe tem realizado esforço junto aos fiscais de contratos e áreas demandantes das despesas, de modo a imprimir celeridade no processo de execução e evitar reinscrições de RP e conseqüente transferência de orçamento para exercícios posteriores, evitando a geração de passivos desnecessários para o órgão.

O estudo permitiu também identificar a natureza das despesas empenhadas em RP.

Gráfico 4 - Inscrições RP: Custeio e Capital



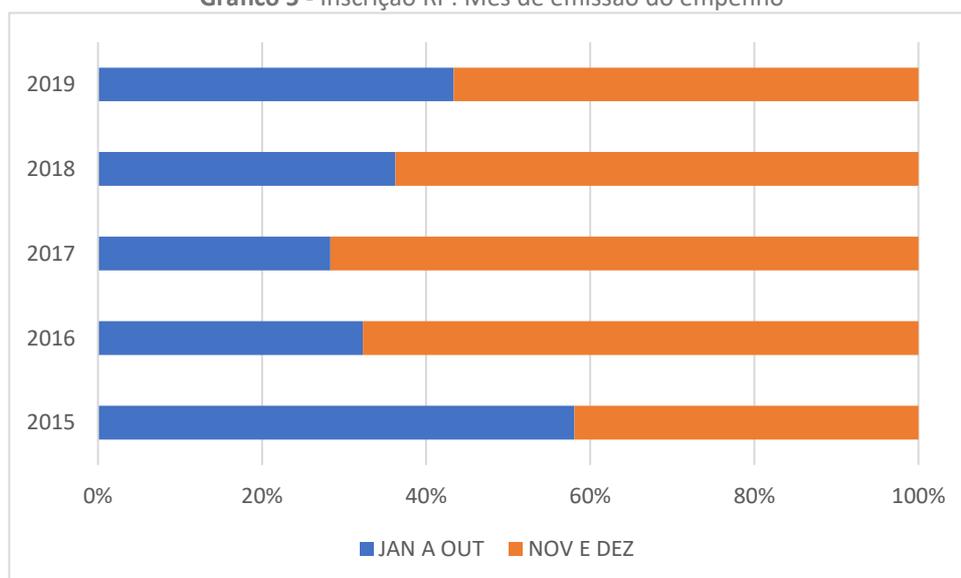
Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - Base 6/6/2022.

Por meio do Grupo de Natureza de Despesa (GND) que objetiva exprimir, em maior grau de detalhamento, a repercussão econômica do gasto, verificou-se que não há um comportamento padrão de inscrição em custeio ou capital ao longo do período analisado. Em

2015, grande parte do volume de empenhos inscritos em RP foi de despesas correntes (custeio). Já em 2017 e 2019 ocorreu o inverso, pois nesse período foi inscrito um percentual maior de investimentos (capital). Na média do período analisado as despesas de custeio representaram 53% das inscrições em RP e os investimentos somaram 47%, o que corrobora com os relatos das entrevistas realizadas.

Buscando ainda identificar se os achados da literatura quanto às inscrições em final de ano também são identificados no Cade, foram realizadas análises das datas de emissão dos empenhos inscritos em RP para verificação. Na realidade, procurava-se identificar a prática do “novembrar” e “dezembrar” no órgão. Tais termos são usados pela literatura, a exemplo do trabalho de Cavalcanti (2018), para caracterizar a prática de efetuar a execução do orçamento aprovado na LOA nos últimos meses do ano.

Gráfico 5 - Inscrição RP: Mês de emissão do empenho



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - Base 6/6/2022.

Verificou-se que o maior volume de inscrições em RP no período analisado foi de despesa empenhada nos dois últimos meses do ano, o que poderia caracterizar a prática de “novembrar” e “dezembrar” apontada por Cavalcanti (2018) e Barros e Cavalcante (2021), identificada no órgão.

Segundo os gestores entrevistados da área orçamentária da autarquia, tais inscrições referem-se principalmente a despesas de capital, que, devido à complexidade do processo de compras, não permite pagamento nos primeiros meses no ano. Além disso, os

contingenciamentos ocorridos por meio do Decreto de Programação Financeira do Governo Federal também contribuem para a emissão tardia dos empenhos.

Além disso, foi apontado na entrevista, a existência de inscrições de custeio nos últimos meses, contudo em menor percentual. São despesas dos meses de dezembro que, em virtude do princípio da competência, vão ser liquidadas e pagas no mês de janeiro do ano seguinte, após o devido ateste da entrega dos serviços efetuados. Isto implica dizer que, necessariamente 1/12 (um doze avos) do orçamento destes contratos se enquadram nessa situação.

Na percepção dos gestores, o RP é um importante e necessário instrumento para a instituição, pois permite a utilização do orçamento em despesas que não tiveram tempo hábil de serem realizadas no ano de emissão do empenho, seja em virtude do processo de contratação ser moroso, no caso de despesas de investimento, ou mesmo das despesas de custeio de que não cumpriram todos os estágios dentro do exercício, ou por contingenciamento do orçamento.

Como por exemplo, pode-se verificar que entre os anos de 2015 e 2019 a execução dos RP inscritos na ação de Promoção e Defesa da Concorrência foi realizada com despesas de investimento para aquisição de equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para automação de atividades da Autarquia e segurança de dados; serviços de gerenciamento de infraestrutura; realização de eventos ligados à cultura da concorrência; despesas realizadas com a finalidade de assegurar a entrega de serviços de qualidade à sociedade, em consonância com a Política Pública de Defesa da Concorrência.

Segundo os gestores, a gestão dos restos a pagar tem sido efetiva para não postergar o orçamento para longos exercícios, reduzindo passivo para o órgão; a prática de emissão de empenhos nos últimos meses do ano é reconhecida, mas sua ocorrência é justificada principalmente em função das despesas de capital, a exemplo de outros órgãos da Administração Pública; a utilização do instrumento é necessária devido à complexidade do processo de compras, bem como ao contingenciamento ocorrido por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira ao longo do ano. Foi destacado que tal prática não leva a contratações sem planejamento, pois as despesas estão contempladas em um Planejamento Anual de Compras do órgão aprovado de acordo com a necessidade das áreas.

Os gestores destacam ainda que são realizados controles internos e que tem imprimido esforços para acompanhamento da execução dos RP. Os processos são instruídos no Sistema de Eletrônico de Informações – SEI, de forma a reduzir o acúmulo de despesas ao longo dos anos e também identificar possíveis cancelamentos de RP sem indício de execução.

De fato, ao se analisar as inscrições de RP do Cade atualmente, em maio de 2022, observou-se que o órgão possui um estoque de apenas 3% de RP de 2019; 35% de 2020 e 63% 2021, o que totaliza R\$ 7,0 milhões a pagar, representando 17% da dotação atualizada para 2022 de R\$ 41,8 milhões da Ação 2807, objeto do presente estudo.

Tendo em vista os dados analisados na pesquisa e as entrevistas realizadas com gestores do Cade, conclui-se que a autarquia não utiliza do instrumento de restos a pagar para postergar seu orçamento por longos períodos de tempo, de modo que se refuta a hipótese levantada no presente estudo de que o órgão também utiliza o instrumento de RP como “orçamento-paralelo”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, analisou-se a execução e o comportamento dos restos a pagar (RP) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) no período de 2015 a 2019. O tema tem sido o foco de alguns trabalhos acadêmicos, que têm mostrado que esse instrumento serve para potencializar a execução de despesas fora do orçamento anual e sendo utilizado como um orçamento paralelo, por serem mantidos em estoque por longo período de tempo. Na prática, é um mecanismo que permite o aproveitamento do orçamento na realização de despesas que não tiveram tempo hábil para sua realização no ano de emissão do empenho. Em muitas situações, os RP funcionam como um importante recurso para viabilizar a ação governamental. Neste artigo, pretendeu-se identificar como o instrumento tem sido empregado no Cade e verificar se teria sido usado para postergar o orçamento (configurando uma espécie de “orçamento paralelo”).

A análise do RP do órgão foi realizada por meio da ação orçamentária de Promoção e Defesa da Concorrência (2807), que concentra cerca de 70% do orçamento anual do Cade no período analisado. Os dados mostraram um aumento da inscrição em RP no período de 2015 e 2019: o percentual de RP sobre o valor empenhado em 2015 foi de 18% e em 2019 foi de 45%. Os dados mostraram também que 99% da inscrição em RP se referem às despesas empenhadas e não liquidadas, os chamados restos a pagar não processados, e este comportamento tem se mantido ao longo do período analisado, indo ao encontro de achados da literatura discutida na seção 2 neste trabalho. Por outro lado, identificou-se que o pagamento dos RP do Cade está sendo realizado majoritariamente no ano subsequente à sua inscrição, diferentemente do que estabelece a literatura sobre o tema.

Também, a liquidação e o pagamento dos empenhos inscritos em RP no período de 2015 a 2019 foram realizados, em sua grande maioria, no ano seguinte à sua inscrição, chegando a apresentar um percentual de 91% de pagamento em 2018 referente aos RP inscritos em 2017. Já quanto aos RP de 2018, foram pagos 57% em 2019, mas verificou-se que 84% do restante foi pago no ano subsequente, em 2020, o que mostra os pagamentos sendo realizados nos prazos estabelecidos pela legislação. Esses dados não se coadunam com a literatura estudada.

Relativamente ao cancelamento do RP no ano subsequente à sua inscrição, notou-se que do total das despesas inscritas em 2015, apenas 6% foram canceladas no ano seguinte. Das despesas inscritas em 2016, 2% foram canceladas no ano posterior. Este percentual aumentou em 2017 e 2018, mas voltou a se reduzir no ano seguinte, com média de 10% de cancelamento no período.

Quanto à natureza das despesas empenhadas em RP, na média, no período de 2015 a 2019, as despesas de custeio representaram 53% das inscrições e os investimentos somaram 47%, o que corrobora com os relatos das entrevistas realizadas, mas quando se observou as inscrições de final de ano em RP, a maior inscrição foi com investimento. A análise também permitiu identificar a prática do “novembrar” e “dezembrar” no órgão, justificadas pelas despesas de investimento.

Na percepção dos gestores, o RP é um importante e necessário instrumento para a instituição, pois permite a utilização do orçamento em despesas que não tiveram tempo hábil de serem realizadas no ano de emissão do empenho, e entendem que a gestão dos RP tem sido efetiva para não postergar o orçamento para longos exercícios, reduzindo passivo para o órgão.

A partir de toda a pesquisa realizada, pode-se concluir que a autarquia não utiliza do instrumento de RP para postergar seu orçamento por longos períodos de tempo, de modo que se refuta a hipótese levantada no presente estudo (de que o órgão também utiliza o instrumento de restos a pagar como “orçamento-paralelo”).

Como o foco desse trabalho foi limitado ao Cade, não se comparou a utilização do instrumento com outros órgãos da Administração Pública, o que pode ser apontado como recomendação para trabalhos futuros. A qualificação das múltiplas especificidades de cada órgão, como volume de orçamento anual, características de execução das pastas com despesas correntes ou investimentos, transferências de recursos para outros entes, prioridades de gestão, entre outras, poderá sinalizar ainda outras alternativas de pesquisa.

6. REFERÊNCIAS

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil** Editora Campus, 2016.

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. Brasília: **Revista da Controladoria Geral da União**, 2015.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 580-595, 2017.

BARROS, Josinaldo da Silva; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos: o caso do departamento de ciência e tecnologia do exército brasileiro. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO**, Brasília, volume 11, nº 02, 2021, pgs 68-88.

_____. Congresso Nacional. **Legislação. Decreto nº 93.872/86**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Relatório integrado de Gestão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) - Exercício 2021**. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/Transpar%C3%Aancia%20e%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas/Relat%C3%B3rio%20Integrado%20de%20Gest%C3%A3o%202021.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Caderno Cade OCDE. 2020**. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2020/caderno-cade-ocde-2020.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

_____. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em 14 jan. 2021.

_____. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Notícias: Decreto traz mudanças na regulamentação de restos a pagar da União**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/decreto-traz-mudancas-na-regulamentacao-de-restos-a-pagar-da-uniao>. Acesso em: 06 fev. 2021.

_____. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **ENCONT 2021. Encontro de Setoriais Contábeis: Videoconferência 2021 (ENCONT 2021)**. Disponível em:

<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/informacoes-e-eventos/uniao/encont/encont-2020-1>. Acesso em: 15 maio. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria do Acórdão no 1039/2006**. Plenário do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, apud ALVES, 2015, p. 143).

CARVALHO, Munique Barros de. Restos a pagar e a anualidade orçamentária. Orçamento público: **VI Prêmio SOF de Monografias**: coletânea / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. – Brasília: Esaf, 2014.

CAVALCANTI, Victor Reis de Abreu. **Motivos para a inscrição de despesas em restos a pagar**: uma pesquisa empírica sobre a percepção de gestores públicos federais. Dissertação (Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

DOMINGUES, João Luiz. **O Impacto dos Restos a Pagar não Processados na Programação Orçamentária, Financeira e na Gestão Administrativa do Ministério da Justiça**. Trabalho de Especialização em Orçamento Público do Instituto Serzedello Corrêa – ISC do Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília/DF, 2010.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: ENAP, 2017.

FURIATI, Alexandre Ávila. **Restos a pagar e o “orçamento paralelo”**. Brasília: UNB, 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental** - Teoria - Sistema - Processo. 18ª Edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2018. 9788597019018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597019018/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

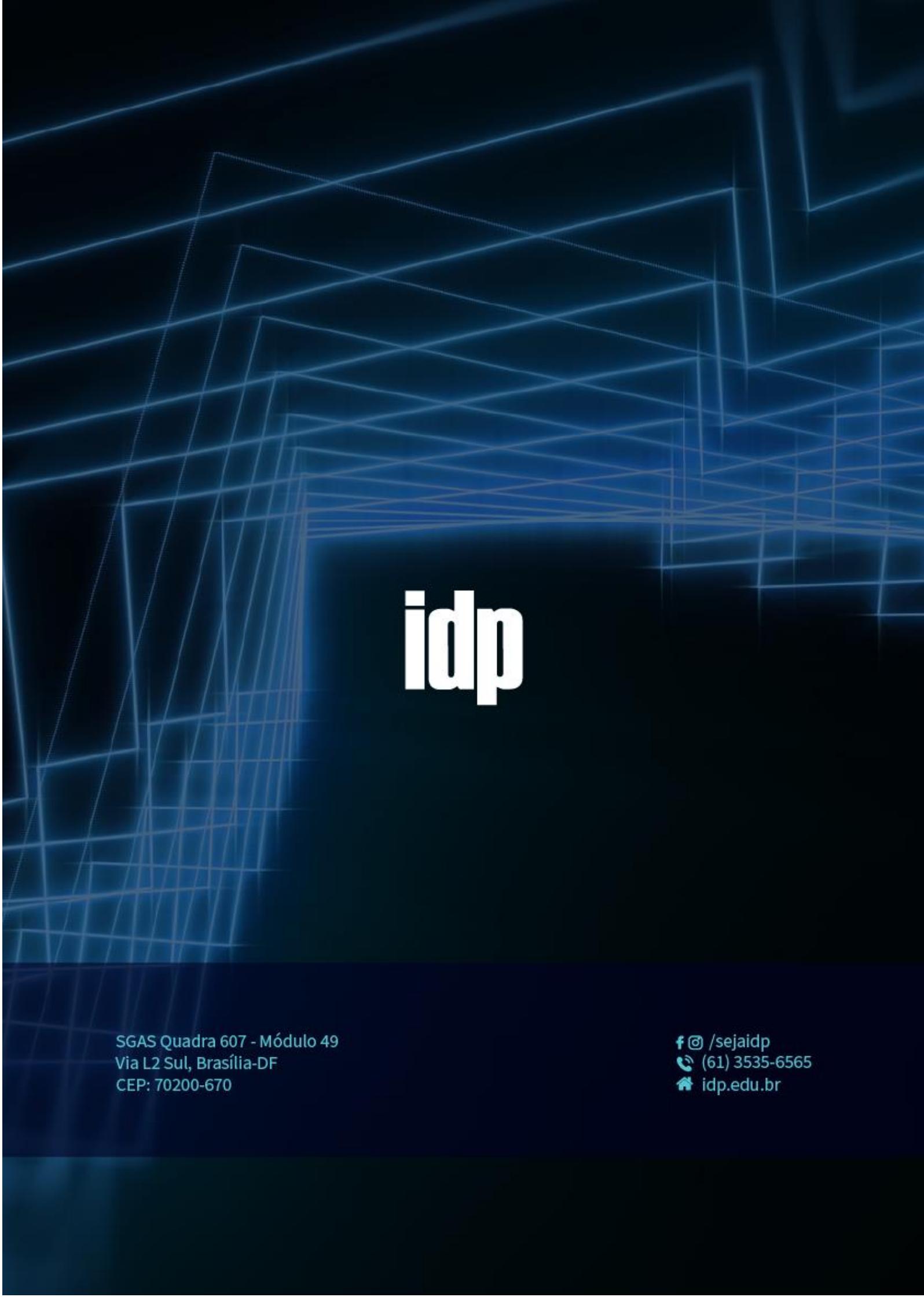
GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2021. 9788597027839. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027839/>. Acesso em: 15 dez. 2021.

MENDES, Constantino Cronemberger; SOUZA, Thiago Silva; ABREU, Welles Matias de. **XI Prêmio SOF de monografias**, 2ª menção honrosa: Orçamento plurianual e planejamento-conflitos alocativos, distributivos e equilíbrio fiscal. 2022.

NASCIMENTO, Luciano Moura Castro do. Os impactos da edição do Decreto nº 9.428/2018 na gestão das disponibilidades de caixa do Governo Federal. **REVISTA CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, v. 1, n. 01, 31 maio 2020. Disponível em <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/78>. Acesso em 16/12/2021.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *In*: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Coletânea – Brasília. ENAP, 2006. 2v. p. 185-217.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Disponível em: Minha Biblioteca, (5th edição). Grupo A, 2015.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br